

Bericht 2020 der Rechtspflegekommission

vom 28. April 2020

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	3
1 Einleitung	4
2 Zuständigkeit	5
3 Allgemeine Tätigkeit	6
3.1 Rechtspflegekommission	6
3.2 Kantonsrat	7
3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates	7
3.2.2 Petitionen	7
3.2.3 Eingaben	7
4 Gerichte	7
4.1 Regelmässiger Austausch	7
4.2 Ersatzwahlen	7
4.3 Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2019	7
5 Sicherheits- und Justizdepartement	8
6 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2019/2020	8
6.1 Subkommission 1: Ordentliche Visitation Handelsgericht	8
6.1.1 Prüfungspunkt	8
6.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	8
6.1.3 Würdigung und Bewertung	9
6.1.4 Auftrag und Empfehlungen	10
6.2 Subkommission 2: Staatsanwaltschaft und Kantonales Untersuchungsamt	11
6.2.1 Ordentliche Visitation Staatsanwaltschaft	11
6.2.2 Ordentliche Visitation Kantonales Untersuchungsamt	11
6.2.3 Schwerpunktthema «Landesverweisungen»	12
6.2.4 Schwerpunktthema «Sozialversicherungsbetrug»	13
6.2.5 Würdigung und Bewertung	14
6.2.6 Auftrag und Empfehlungen	16
6.3 Subkommission 3: Versicherungsgericht	16

6.3.1	Ordentliche Visitation Versicherungsgericht	16
6.3.2	Schwerpunktthema «Rechtliche Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht»	17
6.3.3	Würdigung und Bewertung	19
6.3.4	Auftrag und Empfehlungen	20
7	Empfehlungen	20
8	Antrag	21

Mitgliederverzeichnis¹

Stand 28. April 2020

Mitglieder

Remo Maurer-Altstätten, Präsident²

Patrizia Adam-St.Gallen, 3. Vizepräsidentin³

Alexander Bartl-Widnau, 1. Vizepräsident⁴

Karl Bürki-Gossau

Peter Eggenberger-Rüthi

Cornel Egger-Oberuzwil

Dominik Gemperli-Goldach

Mirco Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann

Peter Haag-Jonschwil

Sandro Hess-Balgach

Jens Jäger-Vilters-Wangs

Ivan Louis-Nesslau, 2. Vizepräsident⁵

Thomas Schwager-St.Gallen

Jigme Shitsetsang-Wil

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Ausgeschiedene Mitglieder

Keine

Geschäftsführung

Gerda Göbel-Keller, Geschäftsführerin

Sandra Stefanovic, 1. stv. Geschäftsführerin

Beat Müggler, 2. stv. Geschäftsführer

¹ Vgl. Ratsinformationssystem des Kantonsrates (<https://www.ratsinfo.sg.ch/gremien/483>).

² Mitglied seit Juni 2012, Präsident seit Juni 2018.

³ Mitglied seit Februar 2018, Präsidentin Subkommission 2 und Vizepräsidentin seit Juni 2018.

⁴ Mitglied seit September 2017, Präsident Subkommission 1 und Vizepräsident seit Juni 2018.

⁵ Mitglied, Präsident Subkommission 3 und Vizepräsident seit Juni 2018.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über unsere Tätigkeit im Amtsjahr 2019/2020.

1 Einleitung

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen des öffentlichen Lebens haben auch den Kantonsrat nicht verschont. Der Ausfall der Aprilsession und die daraus folgende Priorisierung der parlamentarischen Geschäfte haben zur Verschiebung der Beratung des Berichts der Rechtspflegekommission voraussichtlich auf die Herbstsession des Kantonsrats geführt. Nichtsdestotrotz lassen der Beginn einer neuen Amtsdauer und einige Wechsel in der Zusammensetzung der Kommission im Juni 2020 es als angezeigt erscheinen, den vorliegenden Bericht noch durch die Rechtspflegekommission der Amtsdauer 2016–2020 zu verabschieden.

Im vergangenen Berichtsjahr konnte sich die Rechtspflegekommission mangels besonderer Ereignisse auf ihre ordentlichen Aufgaben und eine gewisse Konsolidierung in der Geschäftserledigung konzentrieren. Die im letzten Jahr eingeführte Teilnahme des Generalsekretärs der Konferenz der Gerichte an den ordentlichen Sitzungen der Kommission hat sich bewährt. Die dadurch erreichte Verkürzung der Wege hat die Arbeit der Kommission wie auch der Subkommission Richterwahlen vor allem im Bereich des Informationsaustauschs und der Vorbereitung von Richterwahlen erleichtert und effizienter gemacht.

Im Bereich der Aufsicht über die Amtsführung der Strafuntersuchungsbehörden durfte die Rechtspflegekommission mit Zufriedenheit feststellen, dass der Wechsel in der Leitung der Staatsanwaltschaft reibungslos vonstattengegangen ist. Die Visitation der Staatsanwaltschaft und des kantonalen Untersuchungsamts zeigte, dass nicht nur die neue Leitung gut aufgenommen wurde, sondern dass der Erste Staatsanwalt sich auch rasch und wirksam in die neue Funktion eingelebt und bereits einige Neuerungen eingeführt hat. Die St.Galler Staatsanwaltschaft ist schweizweit vernetzt und geniesst einen guten Ruf. Dass sie auch am Puls der Zeit bleibt, zeigen etwa der bereits früh in Angriff genommene und mittlerweile abgeschlossene Aufbau einer Fachstelle für Cybercrime oder der noch junge Versuch der Spezialisierung eines Staatsanwalts im Bereich des Sozialversicherungsbetrugs. Einen aufmerksamen Blick wird die Rechtspflegekommission künftig darauf richten müssen, ob es der Staatsanwaltschaft weiterhin gelingt, fachlich gut qualifiziertes Personal zu gewinnen und es zu halten.

Im Bereich der Gerichte ist zunächst erwähnenswert, dass das Handelsgericht St.Gallen im Berichtsjahr mit einem Festakt seinen 100. Geburtstag feiern durfte. Ein Handelsgericht als besonderes Fachgericht für handelsrechtliche Streitigkeiten kennen neben St.Gallen nur noch drei Kantone. Hin und wieder wird zwar auch Kritik am System der Handelsgerichte laut, und dies aus gegensätzlichen Richtungen. Die einen monieren die Verkürzung des Instanzenzugs durch dieses Spezialgericht, die andern betrachten das Handelsgericht als nicht gerechtfertigte Privilegierung von im Handelsregister eingetragenen Firmen. Nach Ansicht der Rechtspflegekommission ist das Handelsgericht ein Erfolgsmodell.

Weniger erfreulich erscheinen hingegen die aktuellen Differenzen zwischen dem St.Galler Versicherungsgericht und der sozialrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts. Was vor einigen Jahren mit unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen den beiden Gerichten begonnen hatte, führte mit der Zeit zu einer Auseinandersetzung, die von Seiten des Bundesgerichts im Jahr 2015 erstmals zu einer Kostenaufgabe an den Kanton St.Gallen führte und zuweilen den Eindruck erwecken konnte, dass auch nicht mehr rein sachlich-objektive Umstände Einfluss auf das gegenseitige Verhältnis hatten. Der Rechtspflegekommission obliegt weder die Prüfung der Rechtsprechung des Versicherungsgerichts St.Gallen, noch liegt die Amtsführung der sozialrechtlichen

Abteilung des Bundesgerichts in ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie wird trotzdem die weitere Entwicklung in diesem Spannungsfeld zwischen richterlicher Unabhängigkeit des kantonalen Gerichts und präjudizieller Wirkung der Entscheide des Bundesgerichts aufmerksam verfolgen.

Die Bereiche sowohl der Staatsanwaltschaft wie der Gerichte (und auch der Kantonspolizei) betrifft das Geschäftsverwaltungsprogramm «Juris». Das Programm ist veraltet und muss erneuert bzw. angepasst werden. Die Rechtspflegekommission hat anlässlich ihrer Visitationen festgestellt, dass das Nachfolgeprojekt noch deutlich zu wenig weit fortgeschritten ist und ihrer Erwartung Ausdruck gegeben, dass mit Nachdruck auf eine rasche, fehlerfreie und zielgerichtete Ablösung hingearbeitet wird.

In eigener Sache durfte die Rechtspflegekommission schliesslich zur Kenntnis nehmen, dass der Kantonsrat etwas mehr als zwei Jahre nach der Zuleitung von Bericht und Entwurf an das Ratspräsidium anlässlich der Februarsession das Geschäft betreffend die Anpassung des Öffentlichkeitsgesetzes behandelt und abgeschlossen hat. Die einstimmige Gutheissung der Kommissionsmotion zur Klärung der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes hat gezeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht.

Die Rechtspflegekommission wird ab Juni 2020 in teilweise neuer Besetzung und unter neuer Leitung ihre Arbeit fortführen. Sie wird dabei weiterhin das Ziel verfolgen, für den Kantonsrat ein aufmerksames Auge auf die Justizbehörden im Kanton zu haben und im Austausch mit deren Organen zu Erhalt und Fortführung ihres guten Funktionierens beizutragen.

2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission sind im revidierten Geschäftsreglement des Kantonsrates⁶ geregelt.

Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

- die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates⁷ (bzw. der Ersatzwahlen⁸);
- die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte⁹;
- die Wahlvorschläge der Fraktionen für die kantonalen Gerichte.¹⁰ Die Rechtspflegekommission und ihre Subkommission «Richterwahlen», in der alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz haben, sind für die Vorbereitung der alle sechs Jahre im Kantonsrat stattfindenden Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte sowie der zwischenzeitlich notwendigen Ersatzwahlen zuständig. Aufgabe der Rechtspflegekommission ist es, die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen;
- Berichte und Anträge aus Administrativuntersuchungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden.¹¹ Werden dem Kantonsrat Geschäfte unterbreitet, die einen engen Bezug zur Tätigkeit der Rechtspflegekommission haben, kann sie als vorberatende Kommission für dieses Geschäft bestellt werden.¹²
- an den Kantonsrat gerichtete Petitionen.¹³ Petitionen des Jugendparlaments werden neu vom Präsidium Kantonsrat behandelt.¹⁴

⁶ Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

⁷ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. a GeschKR.

⁸ Dafür ist nach Art. 14^{bis} Abs. 2 GeschKR normalerweise die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident alleine zuständig.

⁹ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. b GeschKR.

¹⁰ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. c GeschKR.

¹¹ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. d GeschKR.

¹² Art. 21 GeschKR.

¹³ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. e GeschKR.

¹⁴ Art. 7 Abs. 5 GeschKR.

- Sie behandelt an den Kantonsrat gerichtete Eingaben, soweit sie diese nicht einer anderen ständigen Kommission überweist. Sie kann die Eingaben auch in eigener Zuständigkeit erledigen.¹⁵ Für Begnadigungsgesuche ist die Regierung zuständig.¹⁶

Ausserdem nimmt die Rechtspflegekommission für den Kantonsrat die Aufsicht über die Justizbehörden des Kantons St.Gallen wahr. Sie prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden, des Konkursamtes sowie der Gerichte und der ihnen nachgeordneten Behörden.¹⁷

Die Rechtspflegekommission ist in vier Subkommissionen gegliedert. Die Subkommissionen 1, 2 und 3 sind je in ihrem Bereich für die eigentliche Prüfungstätigkeit zuständig:

- Subkommission 1: Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Zwangsmassnahmengerichte;
- Subkommission 2: Anklagekammer, Staatsanwaltschaft, kantonale Untersuchungsgefängnisse und Regionalgefängnis Altstätten;
- Subkommission 3: Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs und Handelsregister, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;
- Subkommission Richterwahlen: In dieser Subkommission haben alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz. Aktuell besteht sie aus dem Präsidenten der Rechtspflegekommission und den Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen 1, 2 und 3. Die Subkommission hat die Funktion eines geschäftsführenden Ausschusses der Rechtspflegekommission. Ihre Aufgaben sind: Planung der Prüfungstätigkeit, Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der kantonalen Richterinnen und Richter, regelmässiger Austausch mit dem Sicherheits- und Justizdepartement und den kantonalen Gerichten, Austausch mit anderen ständigen Kommissionen.

3 Allgemeine Tätigkeit

3.1 Rechtspflegekommission

Die Rechtspflegekommission richtet ihren Terminplan wegen der regelmässigen Vorbereitung von Kantonsratsgeschäften jeweils auf die Sessionen des Kantonsrates aus. Die Generalsekretäre des Sicherheits- und Justizdepartements und der Konferenz der Gerichte nehmen an allen Plenumssitzungen teil. Dadurch wird ein regelmässiger, zeitnaher und niederschwelliger Informations- und Erfahrungsaustausch mit dem Departement und den Gerichten sichergestellt.

Das Plenum der Rechtspflegekommission traf sich im Berichtsjahr zu drei Nachmittagssitzungen. Zwei weitere Sitzungen, nämlich die Plenumssitzung Ende März und die Exkursion Anfang Mai, mussten wegen der Corona-Pandemie abgesagt werden. Daher erfolgten die abschliessenden Beratungen der auf März zum Abschluss des Geschäftsjahres traktandierten Geschäfte auf dem Schriftweg bzw. per Telefonkonferenz. Die Eignung des Kandidaten für das ärztliche Fachrichteramt an der Verwaltungsrekurskommission, die «Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2019», der Teilbericht der Subkommission 3 betreffend «Visitation des Versicherungsgerichtes» und der «Bericht der Rechtspflegekommission 2020» wurden auf dem Zirkulationsweg beschlossen. Die Exkursion ins Massnahmenzentrum Bitzi in Mosnang und die Verabschiedung der ausscheidenden Kommissionsmitglieder wurden auf den Herbst verschoben.

¹⁵ Art. 14 Abs. 1^{ter} und 127 ff. GeschKR.

¹⁶ Art. 73 Bst. i der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

¹⁷ Art. 14 Abs. 1 GeschKR.

Die Subkommission Richterwahlen kam zu drei weiteren Sitzungen zusammen. Im Juni 2019 hat sie die Prüfungstätigkeit vorbereitet, im August 2019 und Februar 2020 Ersatzwahlen an das Kantonsgericht und in die Verwaltungsrekurskommission (vgl. Ziff. 4.2). Die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit hatten je eine Prüfungssitzung vor Ort bei den visitierten Stellen, die Subkommission 3 eine zweite Sitzung in Form einer Telefonkonferenz mit der Gerichtspräsidentin (vgl. Ziff. 6).

3.2 Kantonsrat

3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates

Im Berichtsjahr gab es im Kantonsrat keine Rücktritte bzw. Validierungen.

3.2.2 Petitionen

Die Rechtspflegekommission hat im Berichtszeitraum eine Petition vorberaten, die 2019 eingereicht wurde. Der Kommissionspräsident wird dem Kantonsrat in der Septembersession 2020 berichten (82.20.02).

3.2.3 Eingaben

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum für den Kantonsrat Eingaben von zehn Personen, die ihr von den Betroffenen direkt oder von Justizbehörden zur Entscheidung zugestellt wurden. Es handelte sich, wie in den Vorjahren, mehrheitlich um Personen, die notorisch jede Verwaltungsverfügung und jeden Gerichtsentscheid anfechten und, wenn sie auf dem Rechtsmittelweg nicht weiterkommen, gegen die Verfahrensbeteiligten Strafanzeige einreichen. Neuerdings gehen solche Eingaben auch per Mail bei den Mitgliedern oder der Geschäftsführerin der Kommission ein. Alle Eingaben werden vom Kommissionspräsidenten seriös geprüft, den Mitgliedern elektronisch zugänglich gemacht und in den Kommissionssitzungen diskutiert.

4 Gerichte

4.1 Regelmässiger Austausch

Die Rechtspflegekommission trifft sich normalerweise pro Amtsjahr dreimal mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Gerichte, im Juni zur Vorbereitung der Prüfungstätigkeit, im März zur Beratung der Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte und im Mai zur Exkursion. Die Termine im März und Mai fielen wegen der Corona-Krise aus.

4.2 Ersatzwahlen

Im Berichtsjahr wurden zwei Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2017/2023 vorbereitet, für einen hauptamtlichen Richter am Kantonsgericht (15.19.02) und für einen ärztlichen Fachrichter (15.20.06) an der Verwaltungsrekurskommission.

4.3 Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2019

Die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2019 (32.20.02) wurden fristgerecht eingereicht und präsentieren sich erneut schlank, einheitlich und übersichtlich im Aufbau über alle Gerichte. Die Vorgaben der Rechtspflegekommission sind eingehalten. Ergänzende Bemerkungen von Seiten der Gerichte und der Rechtspflegekommission gab es keine. Wegen der Corona-Krise erfolgte die Beratung diesmal ausnahmsweise auf dem Schriftweg.

5 Sicherheits- und Justizdepartement

Im Berichtsjahr gab es weder beim Amt für Justizvollzug noch bei der Staatsanwaltschaft Besonderheiten. Die Rechtspflegekommission tauscht sich jeweils bei Bedarf mit den Amtsleitungen aus. Zur Visitation der Staatsanwaltschaft vgl. nachfolgend Ziff. 7.2.

6 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2019/2020

6.1 Subkommission 1: Ordentliche Visitation Handelsgericht

6.1.1 Prüfungspunkt

Der Kantonsrat beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte (Oberaufsicht).¹⁸ Die Rechtspflegekommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Gerichte.¹⁹ Das Handelsgericht wurde für eine ordentliche Visitation am 31. Oktober 2019 ausgesucht, weil es sein hundertjähriges Bestehen feiert, nicht bekannt ist, wann es letztmals geprüft wurde und unter dem aktuellen Präsidenten des Handelsgerichts, der seit 2011 im Amt ist, noch nie eine Visitation stattfand.

Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der Gerichte funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort. Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle der Rechtspflegekommission aber enge Grenzen. Nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt es etwa, Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheiden zu erteilen.

6.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das Handelsgericht ist ein Sondergericht. Die Mitwirkung von nebenamtlich tätigen Handelsrichtern ermöglicht dem Gericht, die konkrete Streitsache mit branchenspezifischer Sachkunde zu beurteilen.

- Es ist zuständig für Zivilstreitigkeiten von Parteien, die im Handelsregister eingetragen sind, sofern die geschäftliche Tätigkeit mindestens einer Partei betroffen ist und der Streitwert mindestens 30'000 Franken beträgt. Ist eine Partei nicht im Handelsregister eingetragen, so kann sie – sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind – wählen, ob sie die im Handelsregister eingetragene Partei vor dem Handelsgericht oder den ordentlichen Gerichten verklagen will.
- Das Handelsgericht ist zudem zuständig für Streitigkeiten über Geschäftsfirmen, Handelsgesellschaften und Genossenschaften (z.B. bei Verantwortlichkeitsklagen), Kartelle und kollektive Kapitalanlagen, bei Streitigkeiten im Bereich des Immaterialgüterrechts (Marken, Design, Urheberrecht, Sortenschutz, bis Ende 2011 Patente) und, wenn der Streitwert 30'000 Franken übersteigt, auch im Bereich des unlauteren Wettbewerbs.

Im summarischen Verfahren entscheidet der Präsident des Handelsgerichts.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wurden alle am Gericht beschäftigten Funktionen befragt. Angehört wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Von Interesse war, was besonders gut bzw. schlecht läuft, und, wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt. Befragt wurden der Gerichtspräsident Rolf Brunner, ein Handelsrichter, der seit 1987 im Amt ist, und ein zweiter, der seit 2017 im Amt ist, der Gesamtgerichtsschreiber und eine Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei.

¹⁸ Art. 65 Bst. k KV; Art. 45 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG).

¹⁹ Art. 14 Abs. 1 GeschKR.

6.1.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest:

Das Handelsgericht ist ein St.Galler Erfolgsmodell, das mit minimalem Personalbestand, effizienter Arbeitsweise und grosser Selbstdisziplin Krankheitsausfälle und eine zunehmende Geschäftslast innerhalb überschaubarer Fristen nachhaltig bewältigt. Der Gerichtspräsident ist seinem Team Vorbild. Sein flacher Führungsstil wird von allen geschätzt. Die Handelsrichter bringen einen grossen beruflichen Rucksack mit, der wesentlich zum Geschäftserfolg des Handelsgerichts beiträgt.

Der Rechtspflegekommission ist aufgefallen:

- Der Präsident des Handelsgerichts ist in seiner Arbeitsmoral ein Vorbild für sein Team. Er hat hohe Erwartungen an sich und seine Mitarbeitenden. Sein kollegialer und wertschätzender Führungsstil motiviert die Mitarbeitenden, sich dem ständigen Leistungsdruck zu stellen.
- Der fallweise Beizug von hauptamtlichen Richtern/-innen des Kantonsgerichts und der Gerichtsschreiber/innen und des Kantonsgerichts erlaubt dem «System» Handelsgericht einen flexiblen Personaleinsatz.
- Die Stellvertretung des Gerichtspräsidenten ist zwar hinreichend geregelt, er macht davon aber äusserst zurückhaltend Gebrauch.
- Der Beizug der Handelsrichterinnen und Handelsrichter erfolgt fachbezogen. Dazu braucht es kein Kammersystem. Handelsrichter sind Fachleute, die sogar kompetent genug sind, ein Gutachten zu beurteilen und davon abzuweichen.
- Bei den Gerichtsschreiberstellen kam es zu langen Krankheitsausfällen, die von den anderen mit grossem Einsatz überbrückt wurden.
- Ab 01.01.2020 ist die Kanzlei lediglich wieder mit einer Person besetzt. Auf kritische Nachfrage seitens der Subkommission beim Präsidenten des Kantonsgerichts versicherte dieser, eine Stellvertretung für Ferien und vorübergehende Krankheitsausfälle sei durch das Sekretariat der I./III. Zivilkammer des Kantonsgerichts vorgesehen. Die Stellvertretung sei mit den Abläufen am Handelsgericht vertraut, Ferien würden abgesprochen. Bei Bedarf könnte eine weitere Mitarbeiterin im Kantonsgericht einspringen.
- Andere Handelsgerichte (z.B. Zug) geben den Parteien zu Beginn eines Verfahrens eine mehrseitige Information über Verfahren und Kosten. Die Subkommission regt an, dies auch am Handelsgericht St.Gallen einzuführen, damit die Parteien die Richtlinien kennen. Elektronisch aufgeschaltet sind die Informationen beim Kantonsgericht.
- Die Abläufe sind sehr effizient und straff. Alle konzentrieren sich aufs Wesentliche. Dennoch dauern manche Verfahren vergleichsweise lang. Abhilfe könnte ein restriktiverer Umgang mit Fristverlängerungen schaffen, zumal diesbezüglich von den Vorgaben des Kantonsgerichts abgewichen wird.
- Das Handelsgericht erhebt immer einen Kostenvorschuss und berücksichtigt dabei auch die Komplexität des Falls. Das wird von der Subkommission begrüsst.
- Die Referate der Gerichtsschreiber/innen werden von den Handelsrichtern als «sehr gut» bis «ausgezeichnet» gelobt.
- Regelmässige juristische Weiterbildungen für Handelsrichter/innen erscheinen dem Präsidenten des Handelsgerichts nicht sinnvoll, da einige von ihnen nur ein- bis zweimal pro Jahr im Einsatz sind. Von den Handelsrichtern/-innen wird erwartet, dass sie ihr berufliches Fachwissen in das Verfahren einbringen. Den juristischen Bereich übernehmen die Berufsrichter/innen bzw. Gerichtsschreiber/innen. Die Rechtspflegekommission begrüsst hingegen regelmässige Weiterbildungen der Laienrichter/innen.
- Die Fallstatistik zeigt: Alle Eingänge werden innert Jahresfrist abgearbeitet. Dies, obwohl am Handelsgericht nur wenige Personen angestellt sind.
- Die Erfolgsquote von Weiterzügen ans Bundesgericht liegt sowohl in Kammer-Fällen als auch in Einzelrichter-Fällen weit unter der gesamtschweizerischen Vergleichsquote. Das liegt gemäss Angaben der Befragten u.a. daran, dass die hauptamtlichen Juristen und die Handelsrichter offen diskutieren und sich gegenseitig überzeugen.

- Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zwischen Handelsgericht und Kantonsgericht ist durch die Besetzung der beiden Gerichte gewährleistet.
- Das Handelsgericht nutzt ein Geschäftsverwaltungssystem («Juris») und führt damit auch eine regelmässige Fristenkontrolle durch. Der Gerichtspräsident vermisst eine Funktion, mit der die Fälle nach Stand des Verfahrens (laufend, erledigt, abgelegt) aufgelistet werden können.
- Die Büroräumlichkeiten des Handelsgerichts sind grosszügig, aufgeräumt, ordentlich und funktional. Das Büro des Gerichtspräsidenten, das zugleich als Sitzungszimmer genutzt wird, macht Eindruck auf die Parteien bzw. hat Wirkung auf ihr Verhalten vor Gericht. Allerdings fehlen Parteienzimmer und Reserven für ausserordentliche Gerichtsschreiber/innen.
- In einem regelmässig genutzten Sitzungszimmer, wie der Bibliothek des Kantonsgerichts, sollte die nötige Infrastruktur (Kaffeemaschine) und Wasser bereitstehen. Im Regierungsgesäude wurde für die Sitzungszimmer eine sehr komfortable und kostengünstige Lösung gefunden. Die Subkommission regt an, dass der Generalsekretär des Kantonsgerichts Kontakt mit dem Leiter der Dienststelle Informatik und Infrastruktur in der Staatskanzlei aufnimmt, um sich das Konzept vorstellen zu lassen.

Die Anregungen des Handelsgerichts beurteilt die Rechtspflegekommission wie folgt:

- Der Handelsgerichtspräsident wird mit der Leitung des Kantonsgerichts erörtern, welche Weiterbildungsmöglichkeiten für Handelsrichter/innen sinnvoll erscheinen und ob diese Weiterbildung aktiver unterstützt bzw. gefördert werden soll. Eine Möglichkeit wäre – sofern das Thema passt –, sie zu den Veranstaltungen für Laienrichter der Kreisgerichte einzuladen. Mit der Ausrichtung von Spesenentschädigungen und Taggeldern könnte die Motivation zur Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen erhöht werden. Die Rechtspflegekommission unterstützt dieses Vorgehen.
- Der Präsident des Handelsgerichts bezweifelt, dass die geplante Digitalisierung der Justiz umgesetzt werden kann. Denn bislang werden von Anwaltsseite kaum Akten elektronisch eingereicht; insoweit besteht Handlungsbedarf bei den Anwaltsbüros. Zu einem erheblichen Mehraufwand und damit verbunden einer Personalaufstockung würde es führen, wenn die Akten vom Sekretariat gescannt und elektronisch abgelegt werden müssten. Bei Plänen, die in der Regel das DIN-A4-Format weit übersteigen, stellt sich die Frage der Lesbarkeit der elektronischen Fassung. Das Blättern in dicken Aktenordnern mit vorgegebener Struktur ist übersichtlich. Digitales Blättern bedeutet Scrollen und ist bei umfangreichen Akten – wie auf alten Schriftrollen – unübersichtlich.

6.1.4 Auftrag und Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt

- dem Handelsgericht,
 - den Parteien zu Beginn eines Verfahrens eine schriftliche Information über Verfahren und Kosten abzugeben;
 - mit der Leitung des Kantonsgerichts zu erörtern, welche Weiterbildungsmöglichkeiten für Handelsrichter/innen sinnvoll erscheinen und ob diese aktiver unterstützt bzw. gefördert werden können;
- dem Kantonsgericht, bei der Frage der Digitalisierung der Justiz den St.Galler Anwaltsverband einzubeziehen und nach geeigneten Lösungen für die Digitalisierung von Plänen zu suchen;
- dem Sicherheits- und Justizdepartement als Projektleiterin, die Funktionalität und Anpassungsfähigkeit des Geschäftsverwaltungsprogramms «Juris» zu überprüfen.

Die Präsidenten des Handelsgerichts und des Kantonsgerichts sowie der Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements haben die Empfehlungen bereits gerne entgegengenommen.

6.2 Subkommission 2: Staatsanwaltschaft und Kantonales Untersuchungsamt

6.2.1 Ordentliche Visitation Staatsanwaltschaft

6.2.1.a Prüfungspunkt

Der Kantonsrat beaufsichtigt Regierung und Staatsverwaltung.²⁰ Die Rechtspflegekommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Strafuntersuchungsbehörden.²¹ Der Erste Staatsanwalt Christoph ILL ist seit 1. Oktober 2018 im Amt. Die Rechtspflegekommission nahm dies zum Anlass für eine ordentliche Visitation der Staatsanwaltschaft St.Gallen.

Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der geprüften Stellen funktioniert und den gesetzlichen Anforderungen entsprechend ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort. Schwerpunktthemen waren diesmal, wie sich der Erste Staatsanwalt in seiner neuen Funktion eingelebt hat («Neu in Funktion als Erster Staatsanwalt»), sowie die Abläufe und Praxis bei den Themen «Landesverweisungen» und «Sozialversicherungsbetrug».

6.2.1.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Staatsanwaltschaft St.Gallen ist die unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde des Kantons St.Gallen, welche für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruches verantwortlich ist und Strafverfahren bei Verbrechen, Vergehen und Übertretungen führt. Sie führt nicht nur die Strafuntersuchungen und erhebt Anklage, sondern erlässt im Erwachsenenstrafrecht in rund 98 Prozent der Straffälle die Abschlussverfügung durch Strafbefehl, Sistierung, Einstellung, Abtretung oder Nichtanhandnahme. Zudem leistet sie nationale sowie internationale Rechtshilfe in Strafsachen und wirkt bei der Abklärung von aussergewöhnlichen Todesfällen mit. Ebenso besorgt sie das Inkasso der daraus sowie aus Gerichtsurteilen in Strafsachen resultierenden Geldstrafen, Bussen, Gebühren und Kosten, bereitet den Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe von nicht bezahlten Geldstrafen und Bussen vor und verwertet oder vernichtet eingezogene oder beschlagnahmte Gegenstände und Vermögenswerte. Zudem archiviert sie sämtliche Strafverfahrensakten nach Eintritt der Rechtskraft bis zur Weitergabe an das Staatsarchiv oder zur endgültigen Vernichtung.

6.2.1.c Schwerpunktthema «Neu in Funktion als Erster Staatsanwalt»

Die Rechtspflegekommission liess sich vom Ersten Staatsanwalt berichten, wie er sich nach knapp einjähriger Amtszeit in seine neue übergeordnete Funktion eingelebt hat und seine Führungsfunktion ausübt. Ausserdem bat sie ihn um Erläuterungen zum internen «Amtsbericht der Staatsanwaltschaft St.Gallen 2018», der der Rechtspflegekommission erstmals zugestellt wurde, zu seinen Zielen 2019 sowie den Anlässen und Weiterbildungen.

6.2.2 Ordentliche Visitation Kantonales Untersuchungsamt

6.2.2.a Prüfungspunkt

Die letzte Visitation des Kantonalen Untersuchungsamtes fand im Jahr 2014 statt. Deshalb führte die Rechtspflegekommission auch dort am 27. August 2019 eine ordentliche Visitation durch.

²⁰ Art. 65 Bst. j KV.

²¹ Art. 14 Abs. 1 Bst. e GeschKR.

6.2.2.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Im Kantonalen Untersuchungsamt werden kantonsweit Straftatbestände bearbeitet, die besonderes, spezialisiertes Fachwissen erfordern, insbesondere aufwendige Wirtschaftsdelikte und Besondere Delikte (Betäubungsmittel, Sozialversicherungsbetrug, Sexuelle Gewalt gegen Kinder, Tierschutz, Serien- und Bandendelikte). Ausserdem ist das Bussenzentrum dort angesiedelt.

Befragt wurden der Leitende Staatsanwalt des Kantonalen Untersuchungsamtes und sein Stellvertreter.

6.2.3 Schwerpunktthema «Landesverweisungen»

6.2.3.a Prüfungspunkt und Ablauf der Prüfungstätigkeit

Befragt wurde der Staatsanwalt des Untersuchungsamtes St.Gallen, der auf die Bearbeitung der Fälle mit Landesverweisung spezialisiert ist.

6.2.3.b Gesetzliche Grundlagen

Die Landesverweisung ist in Art. 66a ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs²² geregelt und am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten. Zu unterscheiden sind die obligatorische Landesverweisung (Deliktskatalog nach Art. 66a StGB, keine Mindeststrafe, Ausnahme bei Härtefall oder Notwehr bzw. Notstand) und die fakultative Landesverweisung (alle übrigen Straftaten ausser Übertretungen).

Der Gesetzgeber hat die Einzelheiten der Härtefallregelung nicht deutlich genug vorgegeben. Die Schweizerische Konferenz der Staatsanwaltschaft hat einen Härtefallkatalog erarbeitet. Die St.Galler Konferenz der Staatsanwaltschaft hat Mitte 2018 abweichend davon entschieden, dass bei Fällen mit Landesverweisung immer Anklage erhoben wird. Somit trifft in jedem Fall das Gericht den Ermessensentscheid über einen allfälligen Härtefall. Die Staatsanwaltschaft hat sich damit bewusst der politischen Diskussion entzogen. Das Bundesrecht ist derzeit in Anpassung. Gemäss interner Vorgabe der Staatsanwaltschaft muss ab 12 Monaten Freiheitsstrafe eine fakultative Landesverweisung beantragt werden. Bereits mit der Annahme, dass es zu einer solchen Strafe kommen könnte, ist eine Anwältin oder ein Anwalt als notwendige Verteidigung²³ beizuziehen.

Die ausländerrechtliche Ausweisung ist ein separates Verwaltungsverfahren.

6.2.3.c Statistik

Im Kanton St.Gallen werden schweizweit überdurchschnittlich viele Landesverweisungen angeordnet. Erst seit 1. Januar 2019 ist die Landesverweisung im Strafregistrauszug sichtbar und damit auch in der Bundesstatistik dokumentiert. Gemäss den Ausführungen des Bundesamtes für Statistik waren im Jahr 2018 die meisten zu einer Landesverweisung verurteilten Ausländerinnen und Ausländer nicht im Besitz einer B- oder C-Bewilligung (84 Prozent). Bei Personen mit diesen Bewilligungen werden viel seltener Landesverweisungen ausgesprochen. Im Jahr 2018 lag die Rate bei 25 Prozent.

6.2.3.d Vollzug

Das Migrationsamt vollzieht die Landesverweisungen. Es erlässt die dafür notwendigen Verfügungen. Keine Probleme verursachen Personen, die nach dem Strafvollzug ausreisen müssen, oder Kriminaltouristen.

²² SR 311.0; abgekürzt StGB.

²³ Art. 130 Abs. 1 Bst. b der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO).

Das Migrationsamt hat der Rechtspflegekommission folgende Vollzugszahlen gemeldet:

- Im Jahr 2017 wurden von 36 vollziehbaren²⁴ Landesverweisungen
 - 35 effektiv vollzogen, d.h. die Personen wurden ausgeschafft;
 - 1 Person ist untergetaucht.
- Im Jahr 2018 wurden von 48 vollziehbaren Landesverweisungen
 - 44 vollzogen, d.h. die Personen wurden ausgeschafft;
 - 3 Personen sind freiwillig ausgereist;
 - 1 Person ist untergetaucht.

Die übrigen Landesverweisungen konnten nicht oder noch nicht vollzogen werden. Landesverweisungen nach Kuba, Iran und Irak sind derzeit nicht vollziehbar.

6.2.3.e Geschäftslast

Das Strafverfahren ist heute aufwendiger als früher, vor allem bei «einfachen Straffällen», die früher im Strafbefehlsverfahren erledigt werden konnten und heute durch Gerichtsurteil samt amtlicher Verteidigung erledigt werden müssen.

Die massive Zunahme der Untersuchungskosten im Strafverfahren ist u.a. auf die Landesverweisung zurückzuführen, weil die amtliche Verteidigung zwingend ist und deren Kosten vom Staat getragen werden.

6.2.4 Schwerpunktthema «Sozialversicherungsbetrug»

6.2.4.a Prüfungspunkt und Ablauf der Prüfungstätigkeit

Befragt wurde der Staatsanwalt des Kantonalen Untersuchungsamtes, der auf die Bearbeitung der Sozialversicherungsbetrugsfälle spezialisiert ist.

6.2.4.b Fallbeispiel

An einem der ersten Fälle wurden die typischen Abläufe gezeigt: Die Sozialversicherungsanstalt hatte das Strassenverkehrsamt um Einsicht in ärztliche Atteste gebeten und danach eine Observation der Versicherten angeordnet, weil ein Anfangsverdacht bestand. Der Staatsanwalt hatte die polizeiliche Observation, das Abhören der Telefone und den Einsatz eines verdeckten Ermittlers angeordnet. Da die Beschuldigten nicht bereit waren zu kooperieren, wurden Nachbarn und Geschäftspartner einvernommen. Mehrere Liegenschaften wurden beschlagnahmt und Konten gesperrt. Gestützt auf die Rechtsprechung wurde bei der Berechnung der Schadenssumme auch die künftige Rente berücksichtigt. Wenn Täter nicht freiwillig gestehen, muss die Staatsanwaltschaft regelmässig ohne deren Mitwirkung den Sachverhalt beweisen, was sehr aufwendig ist. Das Strafverfahren steht kurz vor dem Abschluss. Der Hauptbeschuldigte wird noch medizinisch begutachtet. Die Anklage ans Kreisgericht Rheintal ist in Vorbereitung.

Nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Schweiz wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage für Observationen durch Sozialversicherer gerügt hatte, konnte die Sozialversicherungsanstalt St.Gallen ab 2017 die Überwachungen von mutmasslichen IV-Betrügern nicht mehr anordnen. Mit der in der Sozialversicherungsgesetzgebung neu geschaffenen Rechtsgrundlage (Observationsartikel)²⁵, gegen welche erfolglos das Referendum ergriffen worden war, darf erst seit 1. Oktober 2019 wieder observiert werden. Das ist auch im Ausland möglich, wenn ein internationaler Vertrag mit dem Aufenthaltsland besteht.

²⁴ Vollziehbar ist eine strafrechtliche Landesverweisung, wenn das Urteil rechtskräftig ist, der/die Ausländer/in aus dem Strafvollzug entlassen wird, eine Rückschaffung ins Heimatland zumutbar und zulässig ist und gültige Reisedokumente vorhanden sind.

²⁵ Art. 43a und b des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1).

6.2.4.c Konzept

Das ursprüngliche Konzept sah vor, dass der spezialisierte Staatsanwalt des Kantonalen Untersuchungsamtes in Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei die komplexen Betrugsfälle in den Bereichen Invalidenversicherung (IV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) bearbeitet und die regionalen Untersuchungsämter die restlichen Fälle von Sozialversicherungsbetrug. Dabei wurden bei der Kriminalpolizei und innerhalb der regionalen Untersuchungsämter Spezialisierungen angestrebt. Infolge Fluktuationen konnte das bei der Kantonspolizei aber nicht erreicht werden.

Aufgrund der Erfahrungen der Aufbaujahre wurde das Konzept nun wie folgt angepasst:

- Die Sozialversicherungsanstalt St.Gallen lässt bei Vorliegen eines Anfangsverdachts die tatverdächtige Person im Sozialversicherungsverfahren eingehend observieren.
- Alle Anzeigen der Sozialversicherungsanstalt gehen zunächst an den Spezialisten im Kantonalen Untersuchungsamt. Er prüft, ob ein Fall von Sozialversicherungsbetrug vorliegt, und macht die Triage zwischen Sozialversicherungsanstalt, Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft. Anschliessend entscheidet er, ob der Fall aufgrund seiner Komplexität und Dimension beim Kantonalen Untersuchungsamt verbleibt oder mit Handlungsempfehlungen an das regional zuständige Untersuchungsamt weitergegeben wird.
- Das zuständige Untersuchungsamt nimmt direkt eine offene Beweismittelerhebung vor (Editionen, Hausdurchsuchung, Einvernahme). Bei der Auswertung der Sicherstellungen wird es von Spezialisten der Kriminalpolizei (Kantonspolizei, Wirtschaftsdelikte) unterstützt.
- Die Sozialversicherungsanstalt erhält Akteneinsicht und treibt ihr Verfahren ggfs. mittels Einholung eines Gutachtens voran. Finden im Vorfeld der Begutachtung durch die Sozialversicherungsanstalt grosse Verzögerungen statt, ordnet das Untersuchungsamt stattdessen die Begutachtung im Strafprozess an.
- Die abschliessende Einvernahme findet durch den Staatsanwalt bzw. die Staatsanwältin statt.
- Der Spezialist beim Kantonalen Untersuchungsamt ist zuständig für fachliche Weiterbildung aller mit Sozialversicherungsbetrugsfällen befassten Staatsanwälte/-innen in den Untersuchungsämtern (Wissenstransfer).

6.2.4.d Geschäftslast

Etwa 60 Personen standen im Zeitpunkt der Visitation im Kanton St.Gallen in einem Strafverfahren wegen Sozialversicherungsbetrug. Die Fallzahlen sind stabil hoch. Ab 2020 ist vermehrt mit Anzeigen der Sozialversicherungsanstalt aufgrund eigener Observationen und damit einer deutlichen Zunahme an Fällen zu rechnen.

Aufgrund der Fallstruktur, der komplexen Verfahrensführung und des grossen Aktenumfangs sind Fälle von Sozialversicherungsbetrug nur bedingt zur Behandlung durch die regionalen Untersuchungsämter geeignet. Angesichts der aktuellen und erwarteten Fallzahlen hat die Staatsanwaltschaft mit Unterstützung des Justiz- und Polizeidepartements im Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 und im Budget 2020 eine zweite Spezialistenstelle beantragt. Der Kantonsrat hat dem zugestimmt. Die Stelle wurde unterdessen besetzt.

6.2.5 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest:

- Der Erste Staatsanwalt hat sich gut in seine neue Funktion eingelebt und aktiv die Führung übernommen. Er kennt sein Amt und fördert dessen Entwicklung und Verbesserung. Er kennt auch seine Mitarbeitenden, nimmt deren Bedürfnisse wahr bzw. ernst und betreibt aktive Personalpflege.
- Die Staatsanwaltschaft St.Gallen ist ein bedarfsgerecht, anpassungsfähig und ressourcenschonend organisiertes sowie zeitgemäss geführtes Strafverfolgungsorgan. Das Arbeitsklima ist gut, die Mitarbeitenden sind motiviert.
- Das Kantonale Untersuchungsamt ist ein gut organisiertes, funktionierendes Amt. Das Arbeitsklima ist sehr gut (Toleranzkultur). Die Räume werden derzeit bedürfnisgerecht angepasst.

- Die Staatsanwaltschaft St.Gallen setzt die gesetzlichen Vorgaben zur Landesverweisung ordnungsgemäss um.
- Die Schaffung einer spezialisierten Stelle «Sozialversicherungsbetrug» zeigt Wirkung.

Der Rechtspflegekommission ist aufgefallen:

- Der Erste Staatsanwalt
 - hat sich bereits zu Beginn seiner Tätigkeit einen ersten Überblick über die Arbeitsweise und Pendenzen der Untersuchungsämter verschafft und Entwicklungsschritte festgelegt;
 - lässt die alten pendenten Fälle aktiv bewirtschaften;
 - hat die Aussenwirkung seiner Person auf das Minimum reduziert (z.B. Medienarbeit);
 - bindet die Mitglieder der kantonsinternen Konferenz der Staatsanwaltschaft stärker in die Verantwortung ein.
- Die Staatsanwaltschaft St.Gallen
 - ist schweizweit vernetzt und hat einen guten Ruf;
 - passt sich den gesellschaftlichen Veränderungen regelmässig durch Spezialisierungen an (z.B. Fachstelle Cybercrime, spezialisierter Staatsanwalt für Sozialversicherungsbetrug);
 - reagiert auf Veränderungen der Geschäftslast zeitgerecht zunächst mit internen organisatorischen Mitteln wie Anpassung der Personalverteilung auf die Untersuchungsämter (z.B. Springerstelle Staatsanwalt, Neuverteilung Auditorenstellen, Umverteilung Ausbildungsstellen Jugendanwaltschaft) oder Verbesserungen der Arbeitsprozesse (z.B. Bussenzentrum) und beantragt erst, wenn das nicht ausreicht, weitere Stellen;
 - hat auf allen Personalebene zunehmend Mühe, die nötigen Fachleute für freie Stellen zu finden, und wirkt dem mit aktiver Bewirtschaftung der Löhne und Mutationsgewinne entgegen;
 - hat deshalb ein professionelles Konzept zur Personalgewinnung eingeführt; bezieht bei der Personalauswahl die Dienststellen- und Gruppenleitungen mit ein; wird von einer Fachperson im kantonalen Personalamt professionell unterstützt;
 - hat im Sinne der Personalgewinnung und Laufbahnplanung die Ausbildung der Auditoren und juristischen Mitarbeitenden neu definiert und vereinheitlicht;
 - lässt bewusst weiterhin den Quereinstieg zu (z.B. aus Anwaltschaft);
 - führt für die Mitarbeitenden aller Stufen jährlich fachliche Weiterbildungen und Teamanlässe durch (z.B. Fortbildung für neueintretende Mitarbeitende; Fachtagung für die juristisch tätigen Mitarbeitenden im Amt, beim Kantonsgericht und bei der Kantonspolizei);
 - fördert die Karriere der sog. «High Performer» unter den Staatsanwälten/-innen mit einem speziellen Konzept «Laufbahnplanung»;
 - sorgt dafür, dass im Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich viele Landesverweisungen angeordnet werden. Da die Staatsanwaltschaft bei allfälliger Landesverweisung immer Anklage erhebt, trifft jeweils das Gericht den Ermessensentscheid über Härtefälle.
- Das Kantonale Untersuchungsamt
 - wird vom Leiter, der zugleich Erster Staatsanwalt ist, und dessen Stellvertreter gemeinsam geführt. Die fachliche Verantwortung haben sie untereinander aufgeteilt, gemeinsam werden Personalentscheide getroffen und Projekte gemanagt;
 - hat den Aufbau der Fachstelle «Cyber» abgeschlossen. Sie ist nun produktiv tätig. Ziel ist es, föderalistisch zusammen mit den anderen Kantonen auf politischer und operativer Ebene gemeinsame Lösungen zu suchen. Der Kanton St.Gallen hat dabei eine aktive Rolle übernommen;
 - hat eine Fachstelle «Sozialversicherungsbetrug» aufgebaut, das Konzept gemeinsam mit der Sozialversicherungsanstalt und der Kantonspolizei verbessert und die ersten Fälle zur Anklage gebracht und die Stelle personell aufgestockt.

Die Anregungen der Staatsanwaltschaft beurteilt die Rechtspflegekommission wie folgt:

- Das Personalamt der kantonalen Verwaltung unterstützt die Staatsanwaltschaft bei Motivationskrisen von Mitarbeitenden (Burn-out) mit professionellem Case Management sehr gut. Angesichts der starken psychischen Belastung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch ihre Arbeit erscheint es aber sinnvoll, dass das Personalamt jeweils die Gründe für Motivationsverlust breitflächig analysiert und aus den Ergebnissen vorbeugende Werkzeuge gegen Motivationsverlust entwickelt. Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes teilte auf Anfrage mit, die Burn-out-Thematik sei nicht amtsspezifisch zu betrachten. Das Case Management beim Personalamt verfüge bereits über allgemeingültige, vorbeugende Konzepte.
- Im Kanton St.Gallen verwenden Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte das Geschäftsverwaltungsprogramm «Juris» der Anbieterin Abraxas. Das Programm ist veraltet und muss angepasst werden. Ab 2025 ist eine elektronische Aktenführung über alle beteiligten Instanzen geplant. Das Nachfolgeprojekt «Juris-5» steht derzeit nicht zur Verfügung; dessen Einführung ist noch nicht absehbar. Für die Staatsanwaltschaft und die weiteren «Juris»-Nutzer ist diese Situation äusserst unbefriedigend, weil die Arbeit mit dem heutigen System ineffizient ist. Die Rechtspflegekommission erwartet, dass das Sicherheits- und Justizdepartement mit Nachdruck auf eine rasche, fehlerfreie und zielgerichtete Ablösung des heutigen «Juris» einwirkt.
- Der Polizeikooperationsvertrag der Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein und Österreich sieht die gegenseitige Vollstreckungshilfe bei Bussen für Strassenverkehrsdelikte ab 100 Franken bzw. 70 Euro vor. Die Staatsanwaltschaft St.Gallen macht wegen des damit verbundenen administrativen Aufwands keinen Gebrauch von der Vollstreckungshilfe, sondern schreibt fehlbare Autolenker aus und fordert sie beim nächsten Grenzübertritt zur Zahlung auf. Die Erfolgsquote liegt bei 90 Prozent der Bussen ab 100 Franken. Österreich hingegen nutzt die Vollstreckungshilfe rege. Der damit für die Staatsanwaltschaft verbundene administrative Aufwand entspricht einer Halbtagsstelle. Insoweit besteht Personalbedarf, der durch die generierten Einnahmen gedeckt wäre.

6.2.6 Auftrag und Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt

- der Regierung, das Lohnsystem so anzupassen, dass die Arbeitsbedingungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte konkurrenzfähig bleiben;
- dem Sicherheits- und Justizdepartement als Projektleiterin,
 - die Funktionalität und Anpassungsfähigkeit des Geschäftsverwaltungsprogramms «Juris» zu überprüfen und
 - die Schnittstelle mit den Projekten HIS und Justitia.Swiss sicherzustellen.

6.3 Subkommission 3: Versicherungsgericht

6.3.1 Ordentliche Visitation Versicherungsgericht

6.3.1.a Prüfungspunkt

Der Kantonsrat beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte (Oberaufsicht).¹⁸ Die Rechtspflegekommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Gerichte.¹⁹ Die letzte Visitation des Versicherungsgerichtes war im Jahr 2014. Laufend beobachtet werden die Geschäftslast und die rechtlichen Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht. Durch die Verwaltungsjustizreform 2016 wurde das Versicherungsgericht zu einem oberen kantonalen Gericht. Marie Löhner ist seit Juni 2019 neue Präsidentin des Gerichts. Die Subkommission führte am 12. September 2019 turnusgemäss eine ordentliche Visitation des Versicherungsgerichts durch, um zu sehen, wie sich Organisation und Abläufe am Gericht verändert und die rechtlichen Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht entwickelt haben.

Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der geprüften Stelle funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen

ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort. Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle der Rechtspflegekommission aber enge Grenzen. Nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt es etwa, Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheiden zu erteilen. Schwerpunktthema waren die «Rechtlichen Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht».

6.3.1.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das kantonale Versicherungsgericht behandelt als einzige kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen oder Einspracheentscheide und öffentlich-rechtliche Klagen in folgenden Bereichen des Sozialversicherungsrechts des Bundes:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV);
- Invalidenversicherung (IV);
- Ergänzungsleistungen (EL);
- Familienzulagen (FamZ und FL);
- Erwerbsersatzordnung (EO);
- Mutterschaftsversicherung (MuV);
- Arbeitslosenversicherung (ALV);
- Krankenversicherung (KV), inkl. Zusatzversicherungen;
- Unfallversicherung (UV);
- Militärversicherung (MV);
- berufliche Vorsorge (BV);
- Opferhilfe (OH).

Das dem Versicherungsgericht angegliederte Schiedsgericht beurteilt als einzige kantonale Instanz bundesrechtliche Streitigkeiten aus den Bereichen IV, KV, UV und MV.

Sodann behandelt das Versicherungsgericht erstinstanzlich Rekurse gegen Einspracheentscheide in folgenden Bereichen des kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsrechts:

- Elternschaftsbeiträge;
- Alimentenbevorschussung;
- Krankenkassenprämienverbilligung.

Die Rechtspflegekommission liess sich von der neuen Gerichtspräsidentin über den aktuellen Stand am Gericht berichten. Von Interesse war, was sie verändert hat, was besonders gut bzw. schlecht läuft, und, wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt.

6.3.2 Schwerpunktthema «Rechtliche Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht»

6.3.2.a Prüfungspunkt und Ablauf der Prüfungstätigkeit

In der Aussprache mit der Gerichtspräsidentin und dem Präsidenten der Abteilung II, der rechtliche Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht hat, wurde geklärt, warum der Disput besteht und welche rechtlichen und finanziellen Folgen er hat.

6.3.2.b Ausgangslage

Die Richterinnen und Richter des St.Galler Versicherungsgerichts nehmen ihren Auftrag sehr ernst, entscheiden sachbezogen und suchen dort, wo es um die finanzielle Lebensgrundlage von Versicherten geht, nach pragmatischen, gesetzeskonformen Lösungen. In diesem Sinne betreiben sie Rechtsfortbildung, teilweise auch entgegen den Vorgaben des Bundesgerichts.

So hatte das Versicherungsgericht früher in Fällen der IV-Rentenbemessung bei teilerwerbstätigen Frauen den Invaliditätsgrad anders als das Bundesgericht berechnet und eine IV-Rente zugesprochen. Diese Haltung hat das Versicherungsgericht später aufgegeben, nachdem das Bundesgericht seine Urteile mehrfach aufgehoben hatte. Der Europäische Gerichtshof hob dann aber in einem solchen Fall den Entscheid des Bundesgerichts auf, entschied wie das Versicherungsgericht und stellte fest, dass die Praxis des Bundesgerichts EMRK²⁶-widrig sei. Dieser Entscheid wird bis heute nicht umgesetzt. Die IV-Stellen und das Bundesgericht halten in den Fällen, in denen der Rentenanspruch vor dem Inkrafttreten der angepassten Bundesverordnung²⁷ entsteht, an der alten Bundesgerichtsrechtsprechung zur sog. gemischten Methode fest. Das Bundesgericht verlangt vom Versicherungsgericht bis dahin ebenfalls Entscheide nach seiner alten Rechtsprechung. Nach Inkrafttreten der Anpassungen der IVV sollen alte rentenverweigernde Entscheide nur aufgearbeitet werden, wenn eine Neuanmeldung erfolgt.²⁸

Im Jahr 2015 hatte das Bundesgericht dem St.Galler Versicherungsgericht erstmals in einem IV-Fall die Kosten des Verfahrens und die Parteikosten auferlegt. Die Rechtspflegekommission hatte das in der Folge wiederholt zum Anlass genommen zu prüfen, ob die finanziellen und personellen Mittel des Gerichts sachgerecht eingesetzt werden. Im April 2018 hatte sie den damaligen Präsidenten des Versicherungsgerichts gebeten, allen Richterinnen und Richtern mitzuteilen, dass eine untere gerichtliche Instanz sich nur in ausserordentlichen Fällen gegen die Praxis der oberen Instanz stellen sollte.

Seit 2018 kommt es gehäuft zu Bundesgerichtsentscheiden mit Kostenfolge für den Kanton St.Gallen. Betroffen sind jeweils IV- und EL-Fälle der Abteilung II. Der St.Galler Anwaltsverband bat die Rechtspflegekommission, das zu prüfen. Er warf die Frage auf, wie der Kanton sicherstelle, dass solche Kosten nicht der Allgemeinheit angelastet werden, sondern den echten Verursachern.

Die dem Kanton auferlegten Kosten betragen insgesamt Fr. 33'767.10 (Stand 9. April 2020). Die Kommission hat dazu den Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements befragt. Er hat mit Schreiben vom 2. April 2020 mitgeteilt, dass es weder der Regierung noch ihm als Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes zustehe, die Praxis des Versicherungsgerichts in den fraglichen Fallkonstellationen zu hinterfragen, zu erörtern oder zu kritisieren. Die richterliche Unabhängigkeit sei für die Regierung unantastbar. Dies gelte auch dann, wenn das Bundesgericht die kantonale Rechtsprechung wiederholt und teils mit deutlichen Worten kritisiere. Damit seien aus Sicht der Regierung auch die vom Bundesgericht in diesen Fällen dem Kanton auferlegten Kosten, der richterlichen Unabhängigkeit geschuldet, hinzunehmen. Sie belasteten ausschliesslich die Erfolgsrechnung der Gerichte (bzw. des Versicherungsgerichts) und seien demgemäss allein in der Rechnungslegung der Gerichte zu überprüfen. Das Versicherungsgericht erstatte ausschliesslich dem Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde Bericht über seine Amtsführung, wozu auch die Rechnungslegung gehöre. Der Regierung stehe im vorliegenden Zusammenhang keinerlei Aufsichtsbefugnis zu.

6.3.2.c Richterliche Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist sowohl in der Bundesverfassung als auch in der Verfassung des Kantons St.Gallen verankert.²⁹ Die richterlichen Behörden handeln in der Rechtsprechung unabhängig. Sie sind ausschliesslich dem Recht verpflichtet. Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Universität Zürich, hielt dazu an der Tagung der Schweizerischen Sozialversicherungsgerichte 2019

²⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK).

²⁷ Art. 27^{bis} Abs. 3 der Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV), in der seit 1. Januar 2018 gültigen Fassung.

²⁸ Vgl. Übergangsbestimmung zur Änderung der IVV.

²⁹ Vgl. Art. 191c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) und Art. 55 KV.

fest, es sei nicht Aufgabe der Versicherungsgerichte, einfach nur die Rechtsprechung des Bundesgerichts nachzuleben, sondern Rechtsfortbildung zu betreiben.

6.3.2.d Reaktion des Versicherungsgerichts

Charakter und Arbeitsstil der Richterinnen und Richter am Versicherungsgericht sind unterschiedlich. Während die Präsidentin des Gerichts pragmatisch denkt und daher eher wie das Bundesgericht urteilen würde, um die Auseinandersetzung zu beenden, lässt sich der zuständige Richter nicht «verbiegen» und beruft sich auf die richterliche Unabhängigkeit. Sein Ton gegenüber dem Bundesgericht, so gibt er zu, ist, wie auch umgekehrt, nicht mehr neutral. Die Präsidentin des Versicherungsgerichts und er prüfen daher neu alle Briefe (Vernehmlassungen) ans Bundesgericht vor dem Versand gemeinsam. Ziel ist, bewusst sachlich zu antworten und das Verhältnis zum Bundesgericht zu deeskalieren.

Gestützt auf Art. 54 GerG kann das Plenum des Versicherungsgerichts einen gemeinsamen Entscheid herbeiführen, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung sicherzustellen: «Sprechen innerhalb eines Gerichtes mehrere Kammern oder Einzelrichterinnen oder Einzelrichter Recht, so können Rechtsfragen, deren Beurteilung für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung von Bedeutung sind, auf Antrag einer Richterin oder eines Richters von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Gerichts den betroffenen Kammern oder Einzelrichterinnen oder Einzelrichtern zum gemeinsamen Entscheid unterbreitet werden.» Davon hat das Versicherungsgericht 2019 einmal Gebrauch gemacht. Eine Richterin aus der Abteilung I hatte wegen Ausstands der zuständigen Richterin in der Abteilung II deren Stellvertretung gemacht und dabei festgestellt, dass die Abteilungen eine IV-Frage unterschiedlich auslegen. Das Verfahren ist sehr aufwändig, es kann nicht bei allen Rechtsfragen angewendet werden, sonst würde es das Gericht lahmlegen. Ausserdem würde die richterliche Unabhängigkeit in Frage gestellt.

Schliesslich luden die Präsidentin des Versicherungsgerichts und der Vorsitzende der Abteilung II den St.Galler Anwaltsverband zu einer Aussprache ein. Dabei wurde klargestellt, dass es mehr Abweisungen zulasten der Versicherten gäbe, würde das Versicherungsgericht die Bundesgerichtsurteile zu IV-Fällen stets befolgen. Das wäre erklärermassen nicht im Sinne des Verbandes.

6.3.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest:

Das Versicherungsgericht hinterlässt einen sehr guten Gesamteindruck. Es ist personell gut aufgestellt, bedürfnisgerecht und anpassungsfähig organisiert und verfügt über eine ausreichende Infrastruktur, die bei Bedarf angepasst wird. Die Mitarbeitenden aller Stufen arbeiten effizient zusammen.

Die Haltung des Versicherungsgerichts bei den rechtlichen Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht ist für die Rechtspflegekommission durchaus nachvollziehbar (Rechtsfortbildung). Die Kostenaufgabe an den Kanton ist zwar störend, wegen der richterlichen Unabhängigkeit aber hinzunehmen.

Der Rechtspflegekommission ist aufgefallen:

- Die Präsidentin des Versicherungsgerichts hat sich gut in ihre neue Funktion eingelebt und aktiv die Führung des Gerichts nach innen und aussen übernommen. So hat sie beim Thema «Rechtliche Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesgericht» eine für die Betroffenen nachvollziehbare und tragfähige Problemlösung gefunden.
- Befristet finanzierte Gerichtsschreiberstellen werden neu unbefristet besetzt. Dadurch bewerben sich besser qualifizierte Personen, die ohne lange Einarbeitungszeit rasch produktiv einsetzbar sind. Die Präsidentin des Versicherungsgerichts geht davon aus, dass der Stellen-

überhang sich bei Ablauf der Finanzierung durch natürliche Abgänge löst. Nötigenfalls müssten Kündigungen ausgesprochen werden.

- Das Versicherungsgericht arbeitet die ältesten Fälle konsequent mittels monatlichen Monitorings auf. Die Abteilungen helfen sich gegenseitig. Dazu wird regelmässig der Verteilschlüssel angepasst.
- IV-Fälle werden von allen drei Abteilungen bearbeitet. Hier liegt ein besonderes Augenmerk auf der Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Die Abteilungen haben grundsätzlich eine einheitliche Rechtsauffassung und nur ausnahmsweise eine unterschiedliche Meinung. Die Rechtspflegekommission erwartet vom Versicherungsgericht, dass es die Möglichkeiten, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, weiterhin ausschöpft.
- Die Richter/innen und Gerichtsschreiber/innen am Versicherungsgericht nehmen ihre Aufgabe sehr ernst, prüfen ihre Fälle korrekt, argumentieren rechtlich ausführlich und seriös und setzen sich für die Rechtsfortbildung ein. Mehrere Personen an Richter- und Gerichtsschreiberstellen sind auch wissenschaftlich tätig.
- Die Präsidentin des Versicherungsgerichts und der Vorsitzende der Abteilung II sind sich zwar im Vorgehen gegenüber dem Bundesgericht nicht immer einig, aber sie haben in der Sache die gleiche Rechtsauffassung. Der Vorschlag der Präsidentin betreffend Vorgehen zur Deeskalation wird vom betroffenen Richter akzeptiert und nun gemeinsam umgesetzt.

Die Anregungen des Versicherungsgerichts beurteilt die Rechtspflegekommission wie folgt:

- Im Zusammenhang mit der Verwaltungsjustizreform wurde die Verselbständigung des Versicherungsgerichts beschlossen. Neu ist es ein selbständiges oberes kantonales Gericht, das nicht mehr dem Verwaltungsgericht untergeordnet ist, sondern auf gleicher Stufe mit ihm steht. Allerdings wurde bei der Reform vergessen, alle einschlägigen Vorschriften im Verwaltungsrechtspflegegesetz ³⁰ zu aktualisieren. Handlungsbedarf besteht bei Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 2 (Zuständigkeitskonflikte).

6.3.4 Auftrag und Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt

- dem Versicherungsgericht, in IV-Fällen die Einheitlichkeit der Rechtsprechung über alle drei Abteilungen weiterhin zu gewährleisten;
- dem Sicherheits- und Justizdepartement, bei nächster Gelegenheit den Entwurf für eine Anpassung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 2 VRP an die veränderte Wertigkeit des Versicherungsgerichts vorzulegen.

7 Empfehlungen

Zusammengefasst empfiehlt die Rechtspflegekommission

- *dem Kantonsgericht*, bei der Frage der Digitalisierung der Justiz den St.Galler Anwaltsverband einzubeziehen und nach geeigneten Lösungen für die Digitalisierung von Plänen zu suchen;
- *dem Handelsgericht*,
 - den Parteien zu Beginn eines Verfahrens eine schriftliche Information über Verfahren und Kosten abzugeben;
 - mit der Leitung des Kantonsgerichts zu erörtern, welche Weiterbildungsmöglichkeiten für Handelsrichter/innen sinnvoll erscheinen und ob diese aktiver unterstützt bzw. gefördert werden können;
- *dem Versicherungsgericht*, in IV-Fällen die Einheitlichkeit der Rechtsprechung über alle drei Abteilungen weiterhin zu gewährleisten;
- *der Regierung*, das Lohnsystem so anzupassen, dass die Arbeitsbedingungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte konkurrenzfähig bleiben;

³⁰ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SGS 951.1; abgekürzt VRP).

- *dem Sicherheits- und Justizdepartement*
- als Projektleiterin des Geschäftsverwaltungsprogramms «Juris»,
 - die Funktionalität und Anpassungsfähigkeit des Geschäftsverwaltungsprogramms «Juris» zu überprüfen und
 - die Schnittstelle mit den Projekten HIS und Justitia.Swiss sicherzustellen;
- bei nächster Gelegenheit den Entwurf für eine Anpassung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 2 VRP an die veränderte Wertigkeit des Versicherungsgerichts vorzulegen.

8 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einzutreten auf:

- den Bericht 2020 der Rechtspflegekommission vom 28. April 2020;
- die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2019 vom Februar 2020 (32.20.02).

Im Namen der Rechtspflegekommission

Remo Maurer
Präsident